Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1424**

15. Wahlperiode 15. 07. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Michael Meister, Heinz Seiffert, Otto Bernhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1255 –

Die umsatzsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der Deutschen Post AG sind gemäß § 4 Nr. 11b Umsatzsteuergesetz steuerfrei. Der Befreiungstatbestand basiert auf der für das deutsche Recht rechtsverbindlichen 6. EG-Richtlinie (Sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage), nach deren Artikel 13 A. Abs. 1, Buchstabe a die von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörenden Lieferungen von Gegenständen umsatzsteuerfrei sind.

Die Europäische Kommission hat am 5. Mai 2003 einen Richtlinienvorschlag zur Änderung der 6. EG-Richtlinie vorgelegt (im Folgenden: Richtlinienvorschlag), wonach die Umsatzsteuerbefreiung für die von den öffentlichen Postdienstleistern erbrachten bzw. verkauften Postdienstleistungen und Postwertzeichen abgeschafft werden soll. Damit unterlägen diese Postdienstleistungen einerseits der Umsatzsteuer, die Umsatzsteuer auf die eigenen Kosten könnte andererseits abgezogen werden (so genannter Vorsteuerabzug). Die Europäische Kommission geht deshalb davon aus, dass die vorgeschlagene Änderung nicht zu einem Preisanstieg führen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Postdienstleistern abbauen wird.

Die Bundesregierung will bei Festlegung ihrer Haltung zu dem Richtlinienvorschlag steuer-, haushalts- und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte abwägen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der angesprochene Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission vom 5. Mai 2003 enthält drei zentrale Elemente:

- Änderung der Regelungen über den Ort der Postdienstleistungen,
- Aufhebung der Steuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführte Postdienstleistungen und für die Lieferung von Postwertzeichen zum aufgedruckten Wert,

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Juli 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

- Schaffung einer Option für die Mitgliedstaaten zur Einführung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes für bestimmte Postdienstleistungen.

Durch die vorgeschlagene Aufhebung der Steuerbefreiung stellen sich Fragen, die bisher ohne Bedeutung waren und die nun im Detail geprüft werden müssen. Darüber hinaus werden die Vorschläge der Europäischen Kommission auf ihre Praktikabilität untersucht werden müssen. Technische Regelungen im Richtlinienvorschlag sind klärungsbedürftig. So ist u. a. zu prüfen, wie festgestellt werden kann, welche Postwertzeichen für normal und welche für ermäßigt besteuerte bzw. steuerbefreite Leistungen verkauft worden sind, wenn die Herausgabe unterschiedlicher Wertzeichen vermieden werden soll. Fraglich ist z. B. auch, wie der Postdienstleister an Kunden Rechnungen erteilen soll, wenn beim Kauf der Wertzeichen noch nicht feststeht, für welche Art von Leistungen diese verwendet werden. Schließlich würde die Einführung unterschiedlicher Umsatzsteuersätze für Postdienstleistungen zu einer erheblichen Verkomplizierung der Besteuerungsregelungen führen. Auch insoweit ist die praktische Handhabung unklar, bedarf es näherer Erläuterungen durch die Europäische Kommission. Haushaltsauswirkungen könnten nicht nur durch die Aufhebung der Steuerbefreiung, sondern auch durch andere Änderungsvorschläge zu erwarten sein.

Wegen der Komplexität des Richtlinienvorschlags und der sich daraus ergebenden Konsequenzen kann die Bundesregierung ihre Position, die sie im Ministerrat vertreten wird, erst nach abgeschlossener Prüfung festlegen. Dabei sind steuer-, haushalts-, ordnungs- und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte abzuwägen.

1. Welche Dienstleistungen der Deutschen Post AG „dienen unmittelbar dem Postwesen“ und sind damit zurzeit umsatzsteuerfrei?

Die Leistungen der Deutsche Post AG aus dem Bereich der gesetzlichen Exklusivlizenz und der sonstigen Universaldienstleistungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) dienen unmittelbar dem Postwesen und sind somit gemäß § 4 Nr. 11b Umsatzsteuergesetz (UStG) von der Umsatzsteuer befreit.

2. Wie werden Dienstleistungen privater Postdienstleister umsatzsteuerlich behandelt?

Dienstleistungen privater Postdienstleister sind umsatzsteuerpflichtig, ebenso wie die nicht auf den Bereich der gesetzlichen Exklusivlizenz und der sonstigen Universaldienstleistungen nach der PUDLV entfallenden Dienstleistungen der Deutsche Post AG.

3. Kommt es nach Auffassung der Bundesregierung zu Wettbewerbsverzerrungen, soweit Dienstleistungen der Deutschen Post AG und privater Postdienstleister umsatzsteuerlich unterschiedlich behandelt werden, und wenn nein, wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Marktteilnehmern zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Ob sich die Umsatzsteuerbefreiung im Einzelnen vorteilhaft oder nachteilig auf die Wettbewerbsposition der Deutsche Post AG auswirkt, kann jedoch nicht pauschal beantwortet werden; dies hängt vielmehr von der umsatzsteuerlichen Stellung ihrer Kunden und von der Höhe der in die Dienstleistungsproduktion eingeflossenen Vorsteuern ab.

4. Falls die Frage 3 bejaht wird: Was beabsichtigt die Bundesregierung zu tun, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen?

Nach Artikel 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe a der 6. EG-Richtlinie – an die Deutschland gebunden ist – sind die von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörenden Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens von der Umsatzsteuer zu befreien. Um etwaige steuerinduzierte Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, begrüßt die Bundesregierung daher grundsätzlich die Absicht der Europäischen Kommission im Richtlinienvorschlag, eine steuerliche Gleichbehandlung von Postdienstleistern einzuführen.

5. Welche Änderungen sieht der Richtlinienvorschlag im Einzelnen vor und welche Auswirkungen ergäben sich bei dessen Umsetzung für das deutsche Umsatzsteuerrecht?

Die Europäische Kommission geht in ihrem Richtlinienvorschlag davon aus, dass die Erbringung von Postdienstleistungen als Beförderungsleistung anzusehen ist. Aus der Klassifizierung der Postdienstleistungen als Beförderungsleistung folgt, dass sich der Leistungsort nach den geltenden Regelungen der 6. EG-Richtlinie wie folgt bestimmt:

- Ort, an dem die Beförderung nach Maßgabe der zurückgelegten Beförderungsstrecke jeweils stattfindet (Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der 6. EG-Richtlinie),
- Abgangsort bei innergemeinschaftlichen Güterbeförderungen (Artikel 28b Teil C Abs. 2 der 6. EG-Richtlinie).

Für Standard-Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg schlägt die Europäische Kommission eine von Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der 6. EG-Richtlinie abweichende Ortsregelung vor (wobei sie offensichtlich davon ausgeht, dass damit auch die Regelung in Artikel 28b Teil C Abs. 2 der 6. EG-Richtlinie für diese Dienstleistungen keine Anwendung findet). Für Standard-Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg soll der Leistungsort dort sein, wo die Beförderung beginnt. Dies gilt unabhängig davon, ob der Gegenstand innerhalb eines Mitgliedstaats, in einen anderen Mitgliedstaat oder in das Drittland befördert wird. In den Fällen, in denen die Abholung und Zustellung vom Empfänger der Postdienstleistung bezahlt wird, soll als Ort der Dienstleistung der Ort der Zustellung gelten.

Für andere Postdienstleistungen als Standarddienstleistungen sowie für Standarddienstleistungen, die nicht adressierte Sendungen oder Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg betreffen, gelten demgegenüber die normalen Regelungen über den Ort der Beförderungsleistungen (Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b und Artikel 28b Teil C Abs. 2 der 6. EG-Richtlinie). Bei innergemeinschaftlichen Beförderungsleistungen gilt danach der Beginn der Beförderung als Ort der Leistung. Bei Beförderungen von einem Mitgliedstaat in das Drittland bzw. vom Drittland in einen Mitgliedstaat wird nur der innerhalb der Gemeinschaft zurückgelegte Teil der Beförderungsstrecke der Umsatzsteuer unterworfen.

Die Ortsregelungen im nationalen Gesetz wären entsprechend zu fassen.

Die Europäische Kommission schlägt vor, die geltende Steuerbefreiung in Artikel 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe a der 6. EG-Richtlinie für die von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen aufzuheben. Damit unterlägen alle Postdienstleistungen – vorausgesetzt, sie sind steuerbar – unabhängig, ob sie von öffentlichen Posteinrichtungen oder anderen Unternehmern erbracht werden, grundsätzlich der Umsatzbesteuerung. Hinsichtlich der Post-

wertzeichen schlägt die Europäische Kommission ebenfalls vor, die derzeit geltende Steuerbefreiung für Lieferungen von im Inland gültigen Postwertzeichen in Artikel 13 Teil B Buchstabe e der 6. EG-Richtlinie aufzuheben. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Verkauf von Postwertzeichen als Vorauszahlung zu behandeln, soweit ein Mitgliedstaat nicht von der Sonderregelung für Postdienstleister nach Artikel 26d der 6. EG-Richtlinie in der Fassung des Richtlinienvorschlags Gebrauch macht (siehe unten). Die Steuerbefreiungsregelungen in § 4 Nr. 11b UStG und § 4 Nr. 8 Buchstabe i UStG wären aufzuheben.

Die Lieferung von Postwertzeichen zu Sammelzwecken möchte die Europäische Kommission demgegenüber als Lieferung behandelt wissen, die stets dem Normalsteuersatz unterliegt. Dies begründet sie damit, dass diese Postwertzeichen nicht gekauft werden, um Postdienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Artikel 15 Nr. 13 der 6. EG-Richtlinie sieht derzeit u. a. eine Steuerbefreiung für Dienstleistungen (einschließlich der Beförderungsleistung und der dazugehörigen Leistungen, jedoch mit Ausnahme der nach Artikel 13 der 6. EG-Richtlinie befreiten Dienstleistungen) vor, wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausfuhr von Gütern stehen. Die Europäische Kommission schlägt vor, diese Befreiung in Bezug auf Postdienstleistungen auf die nicht als Standard-Postdienstleistungen geltenden Postdienstleistungen sowie auf Standard-Postdienstleistungen, die nicht adressierte Sendungen oder Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg betreffen, zu beschränken. Damit gilt für Standard-Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg im Zusammenhang mit Ausfuhren in das Drittlandsgebiet keine Steuerbefreiung. Dadurch werden die entsprechenden Postdienstleistungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft gleichgestellt. Die Steuerbefreiungsregelungen in § 4 Nr. 3 Buchstabe a UStG wären entsprechend zu fassen.

Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission unterliegen alle steuerpflichtigen Postdienstleistungen – unabhängig, ob sie von öffentlichen Posteinrichtungen oder anderen Beförderungsunternehmern erbracht werden – grundsätzlich dem Normalsteuersatz. Die Europäische Kommission schlägt aber vor, den Mitgliedstaaten das Optionsrecht einzuräumen, auf Standard-Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg einen ermäßigten Umsatzsteuersatz einzuführen. Hierzu soll Anhang H der 6. EG-Richtlinie entsprechend erweitert werden. Sofern sich ein Mitgliedstaat dafür entscheidet, für die genannten Postdienstleistungen einen ermäßigten Umsatzsteuersatz einzuführen, kann dieser nicht auf die Postdienstleistungen durch öffentliche Posteinrichtungen beschränkt werden. Der Gesetzgeber müsste entscheiden, ob er von diesem Optionsrecht Gebrauch macht.

Sofern die Mitgliedstaaten von der Anwendung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Standard-Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg Gebrauch machen, können sie eine Sonderregelung einführen (Artikel 26d der 6. EG-Richtlinie in der Fassung des Richtlinienvorschlags), nach der die Postdienstleister den geschuldeten Steuerbetrag auf der Grundlage der Anzahl der beförderten Sendungen berechnen. Hintergrund dieser Sonderregelung ist, dass Mitgliedstaaten, die für bestimmte Postdienstleistungen einen ermäßigten Umsatzsteuersatz einführen, dem Grunde nach drei Arten von Postwertzeichen (für steuerfreie, für den ermäßigten Umsatzsteuersatz bzw. dem Normalsteuersatz unterliegende Postdienstleistungen) auflegen müssten. Um dies zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten die Lieferung von Postwertzeichen – abweichend von der Grundregelung – im Rahmen der Sonderregelung von der Umsatzsteuer befreien. Der Postdienstleister hat dann die Umsatzsteuer auf der Grundlage der beförderten Sendungen zu berechnen. Innerhalb dieser Sonderregelung muss aber sichergestellt sein,

dass die Leistungsempfänger der Postdienstleistungen ihr Recht auf Vorsteuerabzug geltend machen können. Die Ausgestaltung der Sonderregelung obliegt den Mitgliedstaaten. Der Gesetzgeber müsste entscheiden, ob er von diesem Optionsrecht Gebrauch macht.

Die Europäische Kommission schlägt zudem vor, Anhang F Nr. 5 der 6. EG-Richtlinie zu streichen. Danach können die Mitgliedstaaten für eine Übergangszeit Dienstleistungen und dazugehörige Lieferungen von Gegenständen auf dem Gebiet des Fernmeldewesens, die von öffentlichen Post- und Fernmeldeeinrichtungen erbracht werden, weiterhin befreien. Deutschland macht von dieser Übergangsregelung keinen Gebrauch, sodass sich kein Änderungsbedarf ergibt.

6. Mit welchen Umsatzsteuer-Mehreinnahmen aufgrund der Besteuerung der Postdienstleistungen bzw. mit welchen Umsatzsteuer-Ausfällen aufgrund des Vorsteuerabzuges ist zu rechnen, wenn der Richtlinienvorschlag umgesetzt werden müsste?

Angaben über die finanziellen Auswirkungen bei Besteuerung der Postdienstleistungen nach Umsetzung des Richtlinienvorschlags können nicht gemacht werden, da der betroffene Steuerpflichtige identifizierbar ist und die Angaben somit nach § 30 Abgabenordnung (AO) dem Steuergeheimnis unterliegen.

7. Wie würde sich die Umsetzung des Richtlinienvorschlags auf die Deutsche Post AG im Hinblick auf ihre wettbewerbsrechtliche Stellung auswirken?

Zu den Auswirkungen auf den Wettbewerb wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Im Übrigen ändert sich der im Postgesetz verankerte Ordnungsrahmen nicht.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass bei Umsetzung des Richtlinienvorschlags Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden und der Preisanstieg bei Leistungen öffentlicher Postdienstleister kaum nennenswert sein wird?

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission wird von der Bundesregierung geprüft. Grundsätzlich ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch die vorgesehene steuerliche Gleichbehandlung von Postdienstleistern mögliche Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden können; die Auswirkungen der Einführung der Umsatzsteuer auf das Preisniveau sind gegenwärtig noch nicht abschätzbar.

9. Wann wird der Richtlinienvorschlag voraussichtlich zum ersten Mal beraten?

Der Richtlinienvorschlag wurde auf Arbeitsebene in der Ratsarbeitsgruppe „Finanzfragen“ erstmalig am 2. Juli 2003 beraten. Dabei hat sich bestätigt, dass eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen besteht.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333